

LA UNIÓN MONETARIA EN LOS ACUERDOS DE MAASTRICHT

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Luis Ángel Rojo Duque*

Se me ha confiado, dentro de este ciclo de conferencias organizado por la Fundación Ramón Areces en colaboración con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, la exposición del contenido económico de los acuerdos alcanzados por los países comunitarios en Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, y recogidos en el texto del Tratado de Unión Europea firmado en esa misma ciudad el pasado día 7 de febrero.

No me ocuparé, por tanto, de aspectos estrictamente políticos de dichos acuerdos, tales como los relativos a la política exterior y de seguridad común; pero no se entienda que esto equivale a ignorar el intenso contenido político del proyecto de avance hacia una Unión Económica y Monetaria en el área de la CEE. Se trata de una pieza en el proceso de construcción de la unidad europea y sólo desde esa perspectiva adquieren pleno significado los acuerdos alcanzados en el ámbito económico.

Comenzaré describiendo, brevemente, la situación de partida en la estrategia diseñada y examinaré, a continuación, primero, cuáles son las características principales de la Unión Monetaria que se desea crear y, después, cuáles son los rasgos dominantes del proceso de transición, conducente a esa meta última, que se ha esbozado en Maastricht.

La *situación de partida* está dada por el Sistema Monetaria Europeo, que viene funcionando desde 1979, y por la próxima iniciación, el 1 de enero de 1993, del Mercado Interior Comunitario, concebido como un espacio con libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas.

* Sesión del día 20 de febrero de 1992.

El Sistema Monetario Europeo, que es el resultado de acuerdos entre los bancos centrales de la Comunidad, se caracteriza por los siguientes rasgos básicos:

En primer lugar, es un sistema de tipos de cambio fijos. Cada moneda perteneciente al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo define su paridad respecto del ECU, unidad de cuenta del Sistema; a través de las paridades quedan determinados los tipos de cambio centrales entre las monedas participantes. Los bancos centrales están obligados a impedir que los tipos de cambio de mercado entre sus monedas respectivas se desvíen de los tipos de cambio centrales correspondientes en un porcentaje superior $\pm 2,25$ por 100 (banda estrecha), excepto en los casos de la libra esterlina, el escudo y la peseta, que disponen, actualmente, de unos márgenes permitidos de fluctuación de ± 6 por 100 (banda ancha). Los bancos centrales, para cumplir esa obligación, han de intervenir en los mercados de cambios cuando sus monedas alcanzan los límites de fluctuación permitidos —es decir, han de comprar su moneda contra divisa extranjera cuando aquélla haya llegado al límite tolerado de depreciación y han de venderla contra divisa extranjera cuando se haya alcanzado el límite de apreciación—.

En segundo lugar, el Sistema Monetario Europeo proporciona facilidades crediticias a los bancos centrales para que desarrollen las intervenciones encaminadas a impedir que sus monedas desborden los límites de la banda de fluctuación. Cuando una moneda perteneciendo al mecanismo de cambios alcance su límite máximo de depreciación, el banco central correspondiente podrá intervenir aceptando una pérdida de reservas exteriores o podrá recurrir a la financiación bilateral de otros bancos centrales; pero también podrá utilizar la financiación proporcionada por el Sistema, que es prácticamente ilimitada en el muy corto plazo para dotar de vigor y credibilidad a las intervenciones.

En tercer lugar, los tipos de cambios centrales pueden ser modificados en los llamados «realineamientos de monedas»; pero, a diferencia de lo que sucedía, en la práctica, en el sistema de Bretton Woods, esas modificaciones no son decisiones unilaterales sino que han de ser discutidas y acordadas por la totalidad de los países cuyas monedas participan en el mecanismo de cambios del Sistema.

A estos tres rasgos básicos que acabo de exponer hay que añadir que el Sistema Monetario Europeo ha venido funcionando, *de facto*, como un área del marco. La política monetaria del Bundesbank ha sido y es una política de estabilidad que ha proporcionado credibilidad, a lo largo de los años, a las autoridades monetarias alemanas y ha dotado de fortaleza al *deutschmark*. Las autoridades de los otros países han tratado de absorber, con mayor o menor éxito, la credibilidad que irradia la política monetaria del Bundesbank; pero, aunque algunas economías importantes del Sistema —como Francia— han alcanzado grados notables de estabilidad, el Bundesbank continúa marcando la tónica de la política monetaria del área y señala, por tanto, el nivel básico de referencia de los tipos de interés en la zona.

Esto quiere decir que cuando el Bundesbank eleva los tipos de interés alemanes,

los otros países del Sistema se ven obligados a elevar los suyos, en mayor o menor medida, para impedir una depreciación de sus monedas respecto del *deutschmark*; de modo que los movimientos de los tipos de interés alemanes —al alza o a la baja— tienden a extenderse a toda el área. Por el contrario, si Francia desea reducir sus tipos de interés para combatir una situación de recesión en un clima de estabilidad —como ocurrió en 1991— no podrá hacerlo más allá de cierto punto si ha de prevenir depreciaciones del franco que entren en conflicto con sus compromisos cambiarios. De modo análogo y simétrico, un país miembro con problemas de alta inflación relativa —como España— se enfrentará con límites a la subida de sus tipos de interés si ha de mantener su moneda dentro de la banda de fluctuación sin tener que recurrir a intervenciones. Estas limitaciones a la apertura de diferencias respecto del nivel básico de referencia de los tipos de interés del área se han hecho, lógicamente, más estrictas con la creciente libertad de movimientos de capitales en la zona.

La presión ejercida por la política alemana en cuanto determinante básica de la tónica monetaria del área se ha traducido en una mayor convergencia de los países miembros hacia sendas de estabilidad monetaria a lo largo del ya prolongado período de funcionamiento del Sistema Monetario Europeo. Y esa presión estabilizadora ha tendido a hacerse más efectiva, en los últimos años, en la medida que se ha ampliado la libertad de movimiento de capitales y se ha reforzado la resistencia a los realineamientos cambiarios en el área. Esto significa que las políticas monetarias de los países no centrales del área han perdido autonomía para atender a la regulación de las correspondientes demandas nacionales de bienes y servicios, puesto que el comportamiento de aquellas está crecientemente condicionado por los compromisos cambiarios; y significa también que la combinación correcta de las políticas monetaria y fiscal se ha hecho mucho más importante para regular adecuadamente las demandas nacionales de esas economías.

La creación del Mercado Interior comunitario a partir del 1 de enero de 1998 aumentará estas dificultades. En el área financiera integrada, basada en la libertad plena de movimientos de capitales, que el Mercado Interior comporta, la mayor competencia entre las instituciones financieras, el consiguiente aumento de las innovaciones y la mayor capacidad del público para mover su riqueza financiera a través de las fronteras y para desplazarse de una a otra moneda comunitaria reforzará las dificultades y la pérdida de autonomía de las políticas monetarias nacionales. Esta es una previsión razonable, no definitiva pero sí importante, que es preciso tener en cuenta al enjuiciar el proceso de integración diseñado en los acuerdos de Maastricht.

La *meta última* de ese proceso es la creación, sobre el área del Mercado Único, de una Unión Monetaria caracterizada por la existencia de tipos de cambio irrevocablemente fijos entre las monedas de los países miembros y, en definitiva, por la existencia de una moneda única; una Unión Monetaria dotada de una política monetaria también única, diseñada e instrumentada por una institución denominada Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Además, las políticas presupuestarias nacionales se verán sometidas a normas de

disciplina para impedir que puedan perturbar el desarrollo de la política monetaria común.

Los beneficios generales que cabe esperar de la creación de la Unión Monetaria han sido convenientemente aireados durante los últimos años: la adopción de una moneda común reduce los costes de transacciones y elimina los riesgos cambiarios y el coste de su cobertura, y favorece, por tanto, las corrientes comerciales y financieras entre los países miembros de la Unión; además, en la medida en que permite concentrar las reservas de divisas extranjeras del área, hace posible obtener economías de escala en las tenencias de esas reservas. Estos beneficios generales serán significativos, pero no son, desde luego, muy importantes; así que la creación de la Unión Monetaria adquiere su verdadera justificación como pieza relevante en el proceso de integración económica y política de Europa. El Mercado Único no exige la adopción de una moneda y una política monetaria únicas, aunque se vea favorecido por ella; en último término, la creación de la Unión Monetaria se mantiene o cae con la estrategia política adoptada para impulsar el avance hacia la unión europea.

Una vez señalados los beneficios generales que promete la Unión Monetaria, hay que indicar que los que puede esperar cada país comunitario de su participación en ella no son homogéneos. Dicho en pocas palabras, la Unión aparece, en principio, como más beneficiosa para los países del área que registran tendencias inflacionistas persistentes y se presenta, en cambio, como menos atractiva, hoy por hoy, para la República Federal de Alemania en cuanto centro de estabilidad y de irradiación de influencias monetarias en la zona.

En efecto, los países más proclives a registrar procesos inflacionistas encontrarán en la política monetaria de la Unión un fuerte incentivo para estabilizar permanentemente sus economías, dados los altos costes, en términos de producción y empleo, que suscitarán las desviaciones alcistas respecto de la senda central de crecimiento con baja inflación del área; y de este modo bajarán sus tipos de interés monetarios y reales con un beneficio neto para las Haciendas Públicas respectivas.

Para Alemania, por el contrario, la Unión Monetaria implica compartir el poder monetario que hoy posee en el área y correr, por tanto, el riesgo de que la influencia de otros países contagie elementos de inestabilidad a la política monetaria común.

No cabe extrañarse, por consiguiente, de que Alemania haya impuesto condiciones muy estrictas a la creación de la Unión Monetaria y de que ésta aparezca, en los acuerdos de Maastricht, impregnada por los criterios de estabilidad que caracterizan la política y las ideas monetarias alemanas. Según estas ideas, el dinero no desempeña un papel importante a efectos de estabilizar la actividad y el empleo de una economía y su manipulación por las autoridades, lejos de conducir a mayores ritmos de crecimiento real y más elevados niveles de empleo a largo plazo, sólo genera tasas más altas de inflación y perturbaciones que dañan el proceso de crecimiento. Alemania no puede reclamar, desde luego, la exclusiva de esas ideas, que han tenido y tienen abundantes seguidores en otros muchos países; lo que caracteriza la actitud de las autoridades

alemanas es su voluntad de ponerlas en práctica, su disposición a adoptar normas y marcos institucionales que favorezcan el mantenimiento de la estabilidad monetaria aunque puedan ser juzgados «subóptimos» atendiendo a otros criterios.

El hecho es que los acuerdos de Maastricht diseñan la futura Unión Monetaria como un área de estabilidad. El Sistema Europeo de Bancos Centrales, constituido por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, se encargará de diseñar e instrumentar la política monetaria única cuyo objetivo principal será el mantenimiento de la estabilidad de precios. Se afirma que el Sistema Europeo de Bancos Centrales apoyará las políticas económicas dirigidas a la realización de los amplios objetivos comunitarios descritos en el artículo 2 del Tratado como «el desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Está claro, sin embargo, que el Sistema Europeo de Bancos Centrales deberá prestar ese apoyo y esa colaboración a las políticas económicas generales de la Comunidad sin perder de vista que su objetivo fundamental es el logro de la estabilidad de precios; y que este objetivo predomina, en los acuerdos, sobre otro objetivo básico de todo banco central: el referido al buen funcionamiento del sistema de pagos, ligado a su papel de prestamista en última instancia.

Para facilitar el desarrollo de la política monetaria de estabilidad, los acuerdos de Maastricht configuran el Sistema Europeo de Bancos Centrales como una institución independiente: ni el Banco Central Europeo ni los bancos centrales nacionales ni los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios ni de los Gobiernos de los Estados miembros ni de ningún otro órgano. La dirección del Sistema Europeo de Bancos Centrales corresponderá a los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno estará compuesto por los gobernadores de los bancos centrales nacionales y por los miembros del Comité Ejecutivo, es decir, por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. Los componentes del Comité Ejecutivo serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los estados miembros —sobre la base de una recomendación del Consejo Europeo y previa consulta al Parlamento y al Consejo de Gobierno del Sistema— entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios y su mandato, no renovable, tendrá una duración de ocho años. Los gobernadores provendrán, por su parte, de bancos centrales nacionales que habrán debido ser dotados, para el momento de la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, de un estatuto de autonomía que incluya, entre otros extremos, una duración no inferior a cinco años para el mandato del gobernador. Por otra parte, ni el Banco Central Europeo ni los bancos centrales nacionales podrán autorizar descubiertos ni conceder otro tipo de créditos en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u

otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros. En resumen, el Sistema Europeo de Bancos Centrales aparece como una institución independiente, no sometida a los criterios del Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión —a los que, sin embargo, habrá de informar periódicamente sobre sus actividades—, protegida frente a las presiones de los Estados miembros y desvinculada de las necesidades de financiación de estos últimos o de las instituciones comunitarias. El supuesto implícito es, naturalmente, que el sometimiento a esos criterios, la cesión a esas presiones y la atención a esas necesidades de financiación pondrían en peligro la política monetaria de estabilidad de precios confiada al Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Un solo punto del Tratado encierra una amenaza potencial a la capacidad del Sistema para desarrollar su política de estabilidad de precios. Me refiero a que el Consejo Europeo se reserva la potestad de definir el régimen de tipos de cambio del Ecu en relación con monedas no comunitarias, ajustar, en su caso, los tipos de cambio fijos establecidos y formular orientaciones generales sobre la política de tipos de cambio respecto de esas terceras monedas; y ello, a pesar de que se ha confiado al Sistema Europeo de Bancos Centrales la posesión y la gestión de las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y las operaciones e intervenciones en divisas en los mercados de cambio. Es obvio que las decisiones del Consejo Europeo sobre tipos de cambio podrían entrar en conflicto con la política de estabilidad de precios —como el propio Tratado reconoce (artículo 109)— y que se trata, por tanto, de un ámbito en el que el Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo estarán obligados a entenderse. Aunque esta necesidad de entendimiento habrá de extenderse a otros ámbitos, en la normal aparición de conflictos entre objetivos que traerá consigo la realidad, cualquiera que sea el grado de independencia formal atribuida al Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Pasemos ahora a la política presupuestaria en el ámbito de la Unión Monetaria. A diferencia de lo que ocurre en el terreno monetario, no se contempla aquí una política común —aparte de la existencia de un presupuesto comunitario cuyo montante no alcanza el 1,5 por 100 del Producto Interior Bruto del conjunto de la comunidad—. Las políticas presupuestarias pertenecen a la esfera de la soberanía de los Estados miembros. Estos se verán sometidos, sin embargo, a un conjunto de normas orientadas a impedir que los desequilibrios presupuestarios pongan en peligro la política monetaria de estabilidad o conduzcan a transferencias indeseadas de recursos entre Estados miembros para evitar que la incapacidad de alguno de ellos para atender los compromisos con sus acreedores afecte negativamente a la solidez de las instituciones bancarias y al sistema de pagos del área.

Ya vimos que el Tratado cierra el acceso a la financiación del Sistema Europeo de Bancos Centrales a las instituciones u organismos de la Comunidad, Gobiernos centrales, autoridades regionales y locales y otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros. También prohíbe cualquier medida, no basada en consideraciones prudenciales, que proporcione a esas

instituciones un acceso privilegiado a las entidades financieras. Además, el Tratado establece que ni la Comunidad ni los Estados miembros asumirán o responderán de los compromisos contraídos por cualesquiera de esas instituciones de otro Estado miembro. Se introduce así una fuerte presión en favor de la sanidad presupuestaria, puesto que las instituciones públicas mencionadas de los Estados miembros habrán de financiarse en los mercados, en condiciones no privilegiadas, y, en una situación de incapacidad de atender sus compromisos, no podrán esperar que la Comunidad o los demás Estados miembros vengan en su ayuda.

El Tratado va, sin embargo, más allá: establece un sistema de supervisión de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar «errores manifiestos». Ese sistema de supervisión examinará, concretamente, la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a dos criterios: primero, la proporción entre el déficit público y el producto interior bruto, que no deberá superar el valor de referencia del 3 por 100; y, segundo, la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto, que no deberá sobrepasar el 60 por 100 como valor de referencia.

Conviene advertir que esos valores de referencia introducen en el sistema de supervisión una apariencia de precisión engañosa y perturbadora, puesto que tales números —o cualquiera otros que se hubieran utilizado en su lugar— carecen de un significado económico unívoco. Concretamente, la significación económica del número que expresa la proporción entre el déficit público y el producto interior bruto de un país depende de cuáles sean la proporción del ahorro privado y la proporción de la inversión interior sobre el producto interior bruto de esa economía en el período considerado; porque sólo así puede apreciarse el papel que el déficit público está desempeñando en la relación entre el gasto y el producto agregados y, por tanto, respecto de la presión de la demanda y el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente. Por ejemplo, un déficit público del 3 por 100 puede ser excesivo en una economía donde las proporciones del ahorro privado y la inversión interior sobre el producto interior bruto sean del 20 por 100 y el 26 por 100, respectivamente, y puede ser admisible en una economía donde dichas proporciones sean del 24 por 100 y el 22 por 100, respectivamente.

Se comprende, en vista de ello, que un sistema de supervisión del grado de cumplimiento de la disciplina presupuestaria que utilizara con rigidez esos valores de referencia sería muy peligroso. Pero existe, además, otro argumento en favor de una supervisión flexible que tiene mayor importancia porque está relacionado con uno de los puntos más delicados de la Unión Monetaria Europea, en su concepción actual.

El tema es el siguiente: la Unión Monetaria dispondrá de la política monetaria única y de la capacidad de mover el tipo de cambio del Ecu frente a terceras monedas para hacer frente, en su caso, a perturbaciones que afecten al conjunto del área; sin embargo, los Estados miembros de la Unión no tendrán a su disposición una política monetaria nacional ni el recurso a los movimientos cambiarios cuando se vean afectados por lo que la literatura denomina «perturbaciones asimétricas», es decir,

perturbaciones que afecten sólo a alguno o algunos países de la Unión o que afecten a unos con mayor intensidad que a otros —e incluso, posiblemente, en sentido opuesto—.

No hay que exagerar, desde luego, la eficacia de las políticas monetaria y cambiaria para hacer frente a perturbaciones de esas características; pero tampoco cabe negar que pueden ejercer un papel suavizador de los ajustes en el tiempo. Cuando un país miembro de la Unión se vea afectado por una «perturbación asimétrica» negativa, la falta de recurso a la política monetaria y a la depreciación cambiaria le harán depender de un ajuste basado en la flexibilidad de los costes y los precios internos y en la movilidad de la mano de obra; y si esa flexibilidad y esa movilidad son bajas —y lo son—, el ajuste tenderá a ser lento, largo, costoso. La política fiscal aparece, en esas circunstancias, como única arma disponible para modular el ajuste en el tiempo —sin impedirlo—. En los países con estructura política federal, la política fiscal federal actúa como un mecanismo de compensación automática de las «perturbaciones asimétricas». Por ejemplo, en Estados Unidos, el estabilizador automático interregional que está implícito en la política fiscal federal modera en un 40 por 100 los descensos originales registrados en la renta real per cápita de una región respecto de la renta real per cápita del conjunto nacional americano que son consecuencia de «perturbaciones asimétricas». Nada de esto va a operar en el ámbito de la Unión Monetaria Europea, que no se crea en un contexto político federal sino en una Comunidad de futuro político incierto y cuyo presupuesto central es relativamente muy pequeño y se ve absorbido, casi en un 60 por 100, por la política agrícola común. Esta es una de las debilidades básicas del proyecto de Unión Monetaria y la razón principal de que sea importante que la flexibilidad inspire el sistema de supervisión de las políticas fiscales nacionales, puesto que éstas pueden ser el único instrumento moderador —aunque transitorio— ante «perturbaciones asimétricas».

Hay, ciertamente, buenas razones para que los artículos del Tratado contengan normas orientadas a prevenir la persistencia de los déficit públicos y la acumulación de deuda por los Estados miembros; pero los argumentos expuestos harían peligrosa la rigidez en la aplicación de las normas de disciplina presupuestaria. Afortunadamente, quienes defendieron esa rigidez durante las negociaciones no han conseguido llevar su opinión al texto final de los acuerdos. El sistema de supervisión previsto en el Tratado, que habrá de juzgar la evolución presupuestaria de cada país basándose en la consideración de todos los factores relevantes en cada caso, puede permitir que los elementos de disciplina convivan con grados adecuados de flexibilidad en el seno de la Unión Monetaria. El tema de las sanciones aplicables a un país en el caso de que siga políticas presupuestarias inadecuadas es uno de los problemáticos del Tratado.

Pasemos, finalmente, a examinar los rasgos básicos del *proceso de transición* hacia la creación de la Unión Monetaria diseñado en los acuerdos de Maastricht. Conviene recordar que ese proceso aparece dividido, desde su esbozo inicial en el *Informe Delors*, en tres fases o etapas. Puesto que la primera de ellas se inició el 1 de julio de 1990, el texto de Maastricht se centra en las características de la segunda etapa y en las condiciones para

el comienzo de la tercera, en la cuál, como es sabido, se crea la Unión Monetaria, se adopta la moneda única y se constituye el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

El Tratado establece que la segunda etapa de realización de la Unión Económica y Monetaria se iniciará el 1 de enero de 1994. Para entonces, habrán sido eliminadas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países —salvados los países acogidos a excepciones, los cuales podrán mantenerlas hasta finalizar el año 1994—. Para entonces, los Estados miembros habrán adoptado también las medidas necesarias para cumplir, desde el comienzo de la segunda fase, las prohibiciones relativas a la financiación del sector público en los bancos centrales nacionales y a su acceso privilegiado a las entidades financieras. Para entonces, en fin, cada Estado miembro habrá aprobado programas plurianuales destinados a garantizar la convergencia duradera que se considera necesaria para la realización de la Unión —y la Comisión iniciará la evaluación de los progresos realizados en esa convergencia—.

El principio, según el cuál, la Comunidad y los Estados miembros no asumen ni se responsabilizan de los compromisos de las entidades públicas de otros Estados miembros también será aplicable desde el comienzo de la segunda fase, momento en el que, por lo demás, se iniciará el sistema de supervisión referente al cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria por los Estados miembros —aunque sin aplicación aún de sanciones—.

En el ámbito monetario, el comienzo de la segunda fase determina la creación y entrada en funcionamiento del Instituto Monetario Europeo, administrado y gestionado por un Consejo formado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales y por un presidente nombrado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros y elegido entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios.

El Instituto Monetario Europeo es el prelude institucional del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuya creación y actividad en la tercera fase preparará en lo referente a los instrumentos de la política monetaria única, la reglamentación de las operaciones de los bancos centrales nacionales en el seno del Sistema, la armonización estadística y la futura fabricación de billetes en Ecus. El Instituto, por lo demás, aunque deberá reforzar la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con fines de estabilidad y deberá supervisar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo y el desarrollo del mercado del Ecu, no tendrá muchas más facultades efectivas que el actual Comité de Gobernadores. En definitiva, la segunda fase del proceso de transición, tal y como ha quedado configurada en los acuerdos de Maastricht, tiene un débil contenido institucional en el ámbito monetario, respondiendo así a la posición alemana que siempre rechazó una institución fuerte que pudiera interferir en las políticas monetarias de los Estados miembros durante esa etapa. Los acuerdos finales frustraron, por tanto, la insistencia de otros países en crear, desde el inicio de la segunda fase, una institución monetaria que pudiera presionar con eficacia en favor de la convergencia hacia la senda de estabilidad —dotándola incluso, para favorecer esa

presión, de la facultad de emitir pasivos comunitarios (como el Ecu duro de la propuesta británica)—. El resultado final era inevitable en vista de la oposición alemana a cuanto pudiera representar una amenaza a la autonomía de su política monetaria en esta fase; pero tal vez no sea importante si se tiene en cuenta que los problemas de demanda de los países con dificultades de convergencia no dependen tanto de las políticas monetarias como de políticas fiscales, cuya corrección quedaría fuera del ámbito de cualquier institución comunitaria de carácter monetario.

Alemania, al tiempo que se ha opuesto a dotar de mayor contenido institucional a la segunda fase del proceso de transición, se ha esforzado —con éxito— por establecer unas condiciones estrictas y de cumplimiento necesario para el paso a la tercera etapa. Su objetivo ha sido impedir que puedan incorporarse a la Unión Monetaria países que no hayan dominado sus proclividades inflacionistas con firmeza. Las otras presiones que han contribuido a conformar la redacción final de los artículos del Tratado referentes al paso a la tercera etapa han sido las siguientes: por una parte, el deseo de ofrecer una salida al Reino Unido adoptando el criterio de que ningún país comunitario pudiera ser forzado a incorporarse a la Unión, pero ninguno pudiera vetar el avance de los demás —lo cual permitiría al Reino Unido firmar el Tratado sin asumir la obligación de entrar en la Unión Monetaria en contra de sus deseos—; y, por otra parte, la presión de los países que, estando retrasados en su convergencia hacia la senda de estabilidad, querían evitar la adopción de una segunda etapa demasiado corta que, al no dar tiempo a los ajustes, los excluyera de la incorporación a la Unión en el momento inicial y consagrarse implícitamente la denominada «Europa a dos velocidades». Me limitaré a describir brevemente el resultado final de ese juego de fuerzas en la conformación del paso a la tercera etapa.

El procedimiento previsto es el siguiente:

La Comisión y el Instituto Monetario Europeo presentarán informes al Consejo de Ministros de Economía y Hacienda sobre el grado de convergencia sostenible que ya ha alcanzado cada Estado miembro, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios:

a) El logro de un alto grado de estabilidad de precios expresado en una tasa de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, que no exceda en más de un 1,5 por 100 a la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de precios.

b) El mantenimiento de una situación sostenible de las finanzas públicas, que quedará demostrada si el presupuesto no registra un déficit público excesivo. (Valores de referencia, ya comentados, del 3 por 100 para la proporción del déficit sobre el producto interior bruto y del 60 por 100 para la proporción de deuda pública sobre producto interior bruto. Déficit y deuda pública aparecen referidas al conjunto de las Administraciones Públicas.)

c) El mantenimiento de la moneda correspondiente, sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, dentro de los márgenes

normales de fluctuación (banda estrecha) dispuestos por el mecanismo cambiario del Sistema Monetario Europeo.

d) El mantenimiento, durante un período de un año antes del examen, de un tipo promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 por 100 al de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

El Consejo de Ministros de Economía y Hacienda, en base a esos informes y a la recomendación de la Comisión, elevará sus conclusiones al Consejo Europeo, el cual, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, tras consultar al Parlamento y por mayoría cualificada, decidirá si una mayoría de los Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única y si resulta apropiado que la Comunidad inicie la tercera fase.

En caso de decisión positiva, el Consejo establecerá la fecha para el comienzo de la tercera fase. Antes de la evaluación y decisión del Consejo, el Reino Unido le notificará si tiene intención o no de pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria; tal notificación, si es negativa, podrá ser modificada en cualquier momento a partir del inicio de la tercera fase. Decididos el comienzo de la tercera fase y los países que cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, los países que no las cumplan aparecerán como «Estados miembros acogidos a una excepción»; una vez cada dos años, como mínimo, o a petición de cualquiera de estos últimos Estados miembros, se seguirá el sistema general de informes, consultas, debates y decisiones para determinar si alguno o algunos de ellos han pasado a cumplir las condiciones necesarias para incorporarse a la Unión Monetaria. Los países cualificados para adoptar la moneda común desde el primer momento, procederán inmediatamente a constituir el Sistema Europeo de Bancos Centrales —el cual asumirá, si fuese necesario, las funciones del Instituto Monetario Europeo (que será liquidado)— y establecerán los tipos de conversión a los que quedarán irrevocablemente relacionadas sus monedas entre sí así como los tipos de cambio irrevocablemente fijos a los que el Ecu sustituirá a dichas monedas. El Sistema Europeo de Bancos Centrales tendrá un Consejo General del que formarán parte incluso los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros «acogidos a excepción»; éstos no participarán, sin embargo, en el Consejo de Gobierno ni en el Consejo Ejecutivo ni, por tanto, en las deliberaciones y decisiones relativas al funcionamiento de la Unión Monetaria.

Si al final del año 1997 el Consejo Europeo no hubiera adoptado una decisión positiva y no se hubiera establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999. A más tardar el 1 de julio de 1998, el Consejo, siguiendo el mismo procedimiento ya indicado, decidirá qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única.

En resumen, los acuerdos de Maastricht establecen unas condiciones bastante estrictas para que los Estados miembros puedan incorporarse a la Unión Monetaria; al propio tiempo, fijan un plazo mínimo para la creación de la Unión—no demasiado

corto, para dar a los países que no cumplan inicialmente tales condiciones la oportunidad de reajustar sus economías a la senda de estabilidad que les permita participar en la Unión desde el comienzo de ésta— y un plazo máximo que trata de asegurar que el siglo no se cierre sin haber pasado a la tercera etapa y, con ella, a la moneda y la política monetaria únicas en el ámbito de los países integrantes de la Unión. La convergencia de los países hacia la senda de estabilidad, desde ahora hasta la decisión de pasar a la Unión, resulta alentada y queda sometida a un proceso de supervisión; pero no se crean, en la segunda etapa, instituciones con facultades para imponer cambios sustanciales en las políticas económicas de los países que los necesiten. La convergencia hacia la senda de estabilidad queda confiada, en último término, a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro.

Desde que se lanzó la idea de crear una Unión Económica y Monetaria en la Comunidad, algunos de los supuestos básicos del proyecto han registrado variaciones profundas cuyas consecuencias afectarán, sin duda, a la aplicación y a la interpretación de los acuerdos de Maastricht. Ninguno de esos cambios ha tenido tanta importancia para el futuro europeo como el desplome de los sistemas comunistas del Este de Europa y de la Unión Soviética y el fin consiguiente de la guerra fría. La dramática situación de esas economías, buscando, con grados variables de decisión y acierto, un camino—inevitablemente muy largo y muy duro— que conduzcan al funcionamiento normal de los mecanismos del mercado, y la desarticulación y los desgarramientos de esos Estados plantean a los restantes países de Europa problemas muy graves que se expresan en necesidades cuantiosas de financiación, movimientos migratorios y el riesgo de convulsiones políticas derivadas de las dificultades económicas y del resurgimiento de los nacionalismos. En tales condiciones, la ampliación de la Comunidad, en un proceso más rápido que el previsto hace pocos años, parece lógico e inevitable. Por una parte, un conjunto de países que se sienten liberados de sus anteriores restricciones como consecuencia del fin de la guerra fría—Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia— están llamando, con mayor o menor premura, a las puertas de la Comunidad. Por otra parte, el establecimiento de vínculos especiales de asociación con países ex-comunistas del Centro y el Este de Europa, como factor de estabilidad y como preludeo de incorporaciones eventuales cuando sus condiciones económicas lo permitan, afectará también al funcionamiento de la Comunidad durante los próximos años.

Ese proceso de ampliación de la Comunidad puede alterar el ritmo temporal de la unificación económica y monetaria en la medida que puede afectar al ritmo de avance hacia la unión política; puede ampliar el número de países en condiciones de incorporarse a la Unión Monetaria cuando se decida pasar a la moneda y la política monetaria únicas, y puede conducir a una interpretación muy estricta de las condiciones para el acceso de los Estados miembros a la Unión, en un esfuerzo por otorgar una máxima solidez al núcleo de la integración europea. En tales circunstancias, el deseo de mantener un papel relevante en Europa hará aún más necesario el proceso de convergencia para un país como España.